

RÉFORME TERRITORIALE

Quel impact sur les associations ?

La loi de réforme des collectivités locales va modifier l'organisation territoriale et politique des collectivités locales. Elle consacre deux couples indissolublement liés : le couple commune-communauté et le couple département-région. Un changement qui ne manquera pas d'impacter les associations tant au niveau de la relation aux élus locaux qu'au niveau des possibilités de subvention.

■ ÉRIC LANDOT, LANDOT & ASSOCIÉS, AVOCATS AU BARREAU DE PARIS

Le couple communes-communautés existe déjà dans de nombreux territoires mais la réforme renouvelle profondément le lien entre ces deux collectivités. En premier lieu il sera désormais quasi impossible d'échapper à l'intercommunalité : en effet, tout le territoire devra être couvert par des communautés, et ce d'ici à 2013. Ce n'est que dans les départements 75, 92, 93 et 94 que pourront subsister quelques villages gaulois.

Mega-fusions

Mais surtout l'échelon intercommunal sort considérablement renforcé par la réforme. Ces communautés seront par exemple plus grandes à la faveur de méga-fusions ou autres agrandissements prononcés entre 2012 et 2013 grâce aux

pouvoirs tout à fait exceptionnels conférés aux préfets. Il sera même possible (sauf en Ile-de-France) de créer de vastes et puissantes métropoles (à compter de 500 000 habitants, avec quelques dérogations à ce seuil, notamment pour Strasbourg). Elles vont de plus gérer de nombreuses compétences, sur une échelle géographique plus vaste. Dans les domaines de compétence dévolus aux communautés, le « subventionneur » sera donc la communauté et non plus la commune... Enfin la réforme de la fiscalité et notamment les décisions prises au lendemain de la réforme de la taxe professionnelle, rendent de plus en plus liées les ressources communales et les finances communautaires.

Légitimité

Au-delà des aspects administratifs, la communauté va acquérir une plus grande légitimité politique. En effet à compter des prochaines élections municipales, les électeurs, en désignant les élus communaux, désigneront en même temps les élus communautaires. Dans les communes de moins de 500 habitants, c'est directement le maire, voire le maire et son premier adjoint, qui iront siéger automatiquement à la communauté. Au-delà de ce seuil, les sièges conférés à la commune au sein du conseil de communauté sont répartis entre les élus selon leur ordre sur les listes de candidats aux municipales (avec la moitié des sièges intercommunaux pour la liste majoritaire et l'autre moitié répartie entre les listes à la proportionnelle... toujours dans l'ordre des listes de candidats aux élections municipales). À la faveur de cette réforme, le mode de scrutin qui aujourd'hui prévaut pour les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus serait appliqué dès le seuil de 500 habitants. Enfin, est ouverte la possibilité de créer des « communes nouvelles », sortes de fusions de communes, dans un cadre juridique facilité.

LES FINANCEMENTS CROISÉS RESTENT POSSIBLES

Théoriquement limités voire supprimés (« lorsque la loi a attribué à une catégorie de collectivités territoriales une compétence exclusive, les collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence », article L1111-4 modifié du CGCT), ils restent néanmoins techniquement possibles dans trois secteurs : tourisme, sport et culture. De plus, ce même article prévoit l'élaboration d'un schéma entre le conseil régional et les conseils généraux de la région qui aura pour vocation de définir la répartition optimale des compétences entre la région et les départements (développement économique, éducation, transports, environnement, aménagement du territoire, etc.) afin d'en tirer les conséquences notamment en termes de réorganisation des interventions financières, tant en investissement qu'en fonctionnement, des projets décidés ou subventionnés. Ce schéma, pour être applicable devra être adopté avant le 1^{er} janvier 2015 (sans quoi le cumul de subvention sera proscrit sauf pour les projets décidés par les communes de moins de 3 500 hab. ou les EPCI de moins de 50 000 hab.).



DES ÉLUS MOINS NOMBREUX, PLUS POLITISÉS ET PLUS PUISSANTS

- diminution de 6 000 à un peu plus de 3 400 du nombre d'élus départementaux et régionaux;
- réduction drastique du nombre d'élus intercommunaux à la faveur d'une grille nationale;
- compression du nombre de vice-présidents dans les communautés (20 % au lieu de 30 % du conseil communautaire, lui-même restreint par rapport à ce jour);
- introduction dès le seuil de 500 habitants de l'actuel régime électoral des communes de 3 500 hab. et plus (et donc représentation des oppositions dès 500 habitants);
- représentation des oppositions dans les conseils communautaires (au moins pour les communes ayant 4 sièges ou plus au sein dudit conseil) via un régime inspiré du droit applicable aux conseils de Paris, de Lyon et de Marseille;
- mode de scrutin majoritaire des conseillers territoriaux qui réduit considérablement les cas de triangulaires et oblige à des regroupements politiques dans des cantons plus vastes;
- regroupement des dates des élections municipales et territoriales et fin du renouvellement triennal pour les départements, politisant un peu plus ces élections;
- règles de cumul des mandats qui comptent le mandat de conseiller territorial pour un seul mandat (au lieu de deux pour les actuels conseillers généraux et régionaux), ce qui favorise de gros cumuls;
- montée en puissance des élus intercommunaux (notamment métropolitains) et régionaux en termes de compétences.

Arrondissement

Ainsi la commune, politiquement, devient-elle intégrée dans la communauté comme un arrondissement est une subdivision de la ville à Paris, Lyon ou Marseille. Les communautés seront donc non seulement plus puissantes en compétences et plus grandes en périmètre... mais aussi dotées d'une gouvernance potentiellement moins consensuelle qu'à ce jour. La communauté, petit à petit, glisse vers la « normalité » d'une collectivité territoriale ordinaire. Du point de vue de l'association, cela se traduit par le fait qu'il faudra de plus en plus viser le « sommet » de la communauté pour en obtenir quelque chose, et non plus se contenter d'un travail d'amicale concertation avec tel ou tel élu. Car les « élus de base » au sein des grands conseils vont voir leurs pouvoirs se réduire...

Moins de sonnettes

Les départements et les régions, qui font face aujourd'hui à une situation financière plus difficile que par le passé, commencent à se faire de moins généreux financeurs qu'autrefois. À ces difficultés matérielles devraient s'ajouter pour les associations une double limitation, humaine et juridique. Tout d'abord, dès 2014, les élus départementaux et régionaux seront désormais uniques (sauf partiellement à Paris, en Corse et en Outre-mer). Le « conseiller territorial », élu dans le cadre de cantons redécoupés pour être plus grands, siégera à la fois au département (conseil général) et à la région (conseil régional). Une seule personne, donc, pour deux mandats... sur un territoire plus vaste. Cela fera moins de sonnettes à tirer, mais limitera les interlocuteurs mobilisables pour porter les projets, donnera donc plus de poids aux élus et limitera les cas où l'on peut demander au conseil régional ce qui a été refusé par le conseil général, ou réciproquement... Les financements croisés devraient en pâtir.

Compétences ad hoc

Ensuite, et surtout, les départements et les régions ne pourront plus agir dans tous les domaines avec la même facilité qu'à ce jour. Dès 2015, départements et régions n'auront plus que des compétences d'attribution, c'est-à-dire des compétences limitativement énumérées par la loi (avec un petit bémol à ce principe pour les régions qui récupèrent par défaut les compétences

Les élus de base vont voir leur pouvoir se réduire

que l'on a omis de confier à tel ou tel niveau dans la pyramide des compétences locales). Il faudra donc vérifier que la collectivité que l'on sollicite a bien une compétence ad hoc pour aider l'association... sinon on trouvera une porte juridiquement close, alors qu'à ce jour la « clause de compétence générale » des départements et des régions permet bien des ajustements au cas par cas... Enfin, dans certaines régions (Alsace par exemple), la possibilité de fusionner des départements entre eux, des régions entre elles, voire des départements et des régions, pourrait limiter, plus encore, le nombre de financeurs possibles. Là encore, l'association spécialiste du financement croisé risque d'avoir des lendemains difficiles, tout comme l'association dotée d'une échelle géographique très étroite. ■

Ensuite, et surtout, les départements et les régions ne pourront plus agir dans tous les domaines avec la même facilité qu'à ce jour. Dès 2015, départements et régions n'auront plus que des compétences d'attribution, c'est-à-dire des compétences limitativement énumérées par la loi (avec un petit bémol à ce principe pour les régions qui récupèrent par défaut les compétences que l'on a omis de confier à tel ou tel niveau dans la pyramide des compétences locales). Il faudra donc vérifier que la collectivité que l'on sollicite a bien une compétence ad hoc pour aider l'association... sinon on trouvera une porte juridiquement close, alors qu'à ce jour la « clause de compétence générale » des départements et des régions permet bien des ajustements au cas par cas... Enfin, dans certaines régions (Alsace par exemple), la possibilité de fusionner des départements entre eux, des régions entre elles, voire des départements et des régions, pourrait limiter, plus encore, le nombre de financeurs possibles. Là encore, l'association spécialiste du financement croisé risque d'avoir des lendemains difficiles, tout comme l'association dotée d'une échelle géographique très étroite. ■

→ Pour en savoir plus

Loi de réforme des collectivités locales – TA n° 554 :
http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/reforme_collectivites_territoriales.asp#PAC

Voir aussi l'analyse de Georges Gontcharof sur le site de la CPCA :
<http://www.cPCA.asso.fr>